

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Edición**  
María Arboleda  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Julio Oleas Montalvo  
Juan Cuvi  
Diego Mancheno  
Floresmilo Simbaña  
Edgar Isch I.  
Milton Luna Tamayo  
Bayardo Tobar  
Ana María Larrea  
Alfredo Ruiz Guzmán  
Gaitán Villavicencio  
Kintto Lucas  
Julio César Trujillo  
Agustín Grijalva  
Diego Borja  
Carlos Castro  
Víctor Hugo Jijón  
José Luis Coraggio  
Daniel Badillo  
Francisco Hidalgo  
Gerardo Venegas  
Enrique Arias  
climático  
Claudia Detsch  
Guillaume Long  
Jorge Guamán  
Dalton Bacigalupo  
Silvia Salgado  
Alex Remache

10 feb/mar 2010

# Coyuntura



**5** **Editorial**  
Nuevo momento:  
fortalecer el acuerdo  
por el cambio  
Francisco Muñoz Jaramillo

**10** La política partida en  
tres: ¿Se deshacen las  
costuras  
entre las fuerzas del  
cambio?  
Franklin Ramírez Gallegos

**17** Las fuerzas políticas  
en la Asamblea Nacional  
Virgilio Hernández y  
Fernando Buendía

**26** Comercio exterior y  
desarrollo  
Julio Oleas Montalvo

**32** De la soberbia al  
oportunismo: Estrategias  
de la derecha en la  
revolución ciudadana  
Juan Cuvi

**36** Política económica:  
Balance crítico  
Diego Mancheno



**42** Las relaciones entre el  
movimiento indígena y  
el gobierno  
Floresmilo Simbaña

**48** El gobierno de Correa  
y su conflicto con el  
magisterio  
Edgar Isch I.

**54** Educación: más Estado  
junto a más Sociedad  
-La anacrónica relación  
Ministerio - UNE-  
Milton Luna Tamayo

**58** Cinco tesis equivocadas  
sobre la necesaria  
reforma de la  
Universidad  
Bayardo Tobar

**61** Autonomía universitaria  
y sociedad de mercado  
Ana María Larrea

**67** Universidad-ejecutivo:  
una relación de  
coordinación  
Alfredo Ruíz Guzmán

**73** La nueva arquitectura  
financiera instrumento  
para la integración y el  
Desarrollo de la Región  
frente a la Crisis  
Pedro Páez

**78** Crisis energética,  
vida cotidiana y  
governabilidad  
democrática -  
Emergencia eléctrica y  
gestión del Gobierno del  
Nacional Populismo-  
Gaitán Villavicencio

**84** ¿Comunicación  
democrática o dictadura  
mediática?  
Kintto Lucas



# Política pública y legislativa

**88** El fundamento  
constitucional de la  
nueva economía  
Julio César Trujillo  
y Agustín Grijalva

**94** La instrumentación de  
la nueva economía en el  
contexto del régimen de  
desarrollo  
Diego Borja

**98** Defender el programa  
constitucional  
Carlos Castro

**103** Economía alternativa,  
plurinacionalidad e  
interculturalidad  
Víctor Hugo Jijón

**108** La economía popular  
solidaria en el Ecuador  
José Luis Coraggio

**115** El rol de las empresas  
públicas en la nueva  
economía del Ecuador  
Daniel Badillo

**119** Reforma y nueva política  
sobre la tierra  
Francisco Hidalgo

**123** Régimen de desarrollo  
Gerardo Venegas



# Debate

**143** Régimen de  
desarrollo y nueva  
economía propuesta  
en la Constitución  
Dalton Bacigalupo

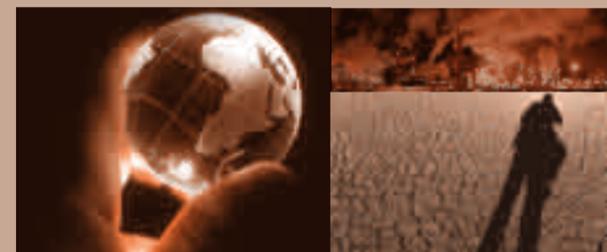
**151** Madurar un  
nuevo régimen de  
desarrollo y una  
nueva economía  
para profundizar el  
cambio  
Silvia Salgado y  
Alex Remache

# Internacional

**128** La actual crisis  
económica mundial  
Enrique Arias

**132** Latinoamérica en  
las negociaciones  
internacionales  
sobre cambio  
climático  
Claudia Detsch

**138** Ecuador entre  
UNASUR y ALBA  
Guillaume Long



**143** La nueva  
Constitución y sus  
retos -Mushuk  
kamukpak llankay-  
Jorge Guamán



*política.*  
*pública*  
*y legislativa* →

# Reforma y nueva política sobre la tierra

*Francisco Hidalgo Flor*

La complejidad que adquiere una propuesta política de reestructuración de la tenencia de la tierra en el Ecuador se refleja en los diversos discursos de los movimientos campesinos e indígenas sobre la materia. Para unos, se debería hablar de una “revolución agraria”, queriendo significar con ello que es insuficiente una reforma, añadiendo una impugnación al modelo agrario dominante. Para otros, se trataría de una “reforma agraria integral” reconociendo la validez del concepto de reforma, pero insistiendo en la necesidad de esa integralidad que estuvo ausente en las reformas de los años 60 y 70. Más allá de eso, se habla de una “democratización de la tierra” colocando el acento en el carácter de democratización y en los derechos del proceso político y legal que caracteriza a esta fase de vida política del país. Finalmente, hay quienes definen su propuesta como “modernización agraria” donde el énfasis estaría en los problemas de productividad y eficiencia.



Para este análisis reconocemos como denominador común del debate, la necesidad de una nueva política sobre la tierra, en la cual están inmersas, de una u otra manera, las diversas acepciones arriba mencionadas, y que tiene el enorme desafío de reestructurar la tenencia de la tierra en el Ecuador, que tal cual se ha constituido históricamente, bajo un patrón de acumulación orientado a los mercados externos, y consolidado en los últimos treinta años, es una abigarrada trama de intereses económicos y sociales, que reproduce situaciones de inequidad, injusticia, deterioro de ecosistemas, e incluso socapa procesos de franco despojo.

El escenario político general del país, marcado por una tendencia de cambio, genera las condiciones para la definición de esta nueva política sobre la tierra. Sin embargo, hoy se encuentra en una encrucijada, pues por un lado, existen sectores que dentro del propio gobierno son partidarios de un continuismo, tras el cual se encuentran los intereses de grandes corporaciones agroempresariales, pero también están los sectores que auspician una clara política de redistribución, y cuentan con alianzas de importantes movimientos campesinos y rurales.

*Francisco Hidalgo Flor*— Profesor de sociología agraria en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador.

## Los aportes del proceso constituyente

Los movimientos campesinos e indígenas, y en general las poblaciones rurales, fueron actores decisivos del proceso constituyente en el Ecuador, pues desde inicios de los años noventa el movimiento indígena colocó la demanda de una nueva carta constitucional, e insistió en ella denunciando que la Constitución de 1998 respondía a un esquema neoliberal.

Parte importante de ese proceso fue también la resistencia y oposición al tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, y las críticas al acuerdo de asociación con la Unión Europea. En ese camino fueron surgiendo demandas importantes, como la de soberanía alimentaria y a favor de la agro-ecología. La Asamblea Constituyente de 2007 - 2008 y la nueva Constitución asumieron dichas demandas, sintetizaron las propuestas de las diversas tendencias y movimientos sociales, y elaboraron una propuesta de cambio, elevada a la categoría de Carta magna de la República del Ecuador.

La Constitución propone nuevos paradigmas para asumir la visión de la problemática del desarrollo rural y la cuestión campesina y agraria, de los nexos campo - ciudad, en torno a los conceptos de soberanía alimentaria, buen vivir (el *Sumak Kawsay* de los pueblos originarios), plurinacionalidad, interculturalidad y economía social solidaria.

La soberanía alimentaria implica colocar al centro de la estrategia de desarrollo agrícola la producción, distribución y consumo de alimentos suficientes y sanos, para el conjunto de la población del país, y en primer lugar para los que sufren hambre y desnutrición, sobre una base campesina y familiar local y regional que garantice un modelo saludable y de preservación de los ecosistemas, con un bajo uso de contaminantes químicos. Además, promueve un consumo consiente y sano en las ciudades, revalorizando el rol de los agricultores y afirmando canales de comercialización cortos. Por último, la propuesta de soberanía alimentaria incorpora procesos de promoción y auspicio a los sistemas productivos diversificados y la agroecología.

El buen vivir implica recuperar y traducir para la mentalidad del conjunto del país, y sus visiones de desarrollo, los principios y normas que los pueblos y nacionalidades indígenas implementaron para garantizar una vida colectiva e individual de armonía, de respeto mutuo con la naturaleza, de desarrollo equilibrado y sustentable, de valoración del pasado, y los saberes ancestrales con los cuales pudieron resistir los embates de la colonialidad y la modernidad capitalista.

La economía social y solidaria implica colocar

al centro de las políticas económicas las pequeñas y medianas formas productivas orientadas a mercados locales y nacionales, destinados a la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población, generando empleo y riqueza, permitiendo el desarrollo equilibrado de regiones y poblaciones.

Estos paradigmas son punto de llegada del proceso constituyente y a la par punto de partida. No es solo la Carta Magna, es también un programa político para los pueblos y nacionalidades, configura una propuesta actual de reforma social profunda.

## Una ventana abierta hacia la redistribución de la tierra

La Constitución menciona reiteradamente la necesidad de un proceso de redistribución de la tierra, en especial en el artículo 282, ubicado en el título general del Régimen de Desarrollo, y en el capítulo referido a la Soberanía Alimentaria expresamente se señala que “El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir con la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra”.

A su vez la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria expedida en mayo de 2009, a pesar de las limitaciones que arrojó el veto presidencial, aportó con la redefinición de los conceptos de la función social y ambiental de la tierra, articulando el tema ambiental al debate sobre la tierra y ubicando lo social referido a la generación de empleo, redistribución de la riqueza y utilización productiva y sustentable de los recursos.

El Ministerio de Agricultura ha anunciado la implementación del “Plan Tierras”, como un primer paso en el marco del objetivo estratégico señalado en el Plan Nacional 2009 - 2013<sup>1</sup>, de revertir la tendencia de concentración de la tenencia de la tierra en el Ecuador. Por lo tanto, la noticia implica la propuesta de una política pública de masiva redistribución de tierras con un rol directriz desde el Estado.

Este es un dato importante que marca una distancia fuerte respecto de las políticas del período neoliberal, que frente al tema de la tenencia de la tierra relegaban al Estado a un rol secundario, de otorgamiento de títulos de propiedad e implementación de catastros y seguridad jurídica, mientras

operaba libremente el mercado, lo que en la práctica dio paso a procesos de reconcentración e incluso a situaciones de franco despojo.

Incluso dentro del mismo gobierno de Correa es la primera ocasión -desde el 2007 hasta la fecha- en que se define una política pública que expresamente menciona un proceso de redistribución de tierras y propone afectar las estructuras de tenencia (“reducir el índice Gini del actual 0,80 hacia un 0,60 en cuatro años”); aunque también es verdad que esto guarda coherencia con la propuesta del Plan Nacional del Buen Vivir, de revertir el patrón de acumulación de “reprimarización exportadora”.

Los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir para el período 2009-2013, de avanzar hacia un nuevo patrón de acumulación, definido como “desarrollo endógeno con vinculación estratégica al sistema mundo”, que comprende la reactivación del mercado nacional, y a su interior los mercados regionales, la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, incluyendo políticas redistributivas, requiere implementar una política redistributiva en la tenencia de la tierra.

Estos objetivos nacionales se confrontan con una situación estructural donde, en el lado campesino pobre de la tabla (menores a 5 hectáreas), son 535.000 unidades productivas que tienen a su acceso apenas 750.000 hectáreas, esto es un promedio de 1,4 hectáreas por unidad productiva; y en el otro lado, el de la gran empresa (más de 200 hectáreas), son 6.600 unidades productivas que tienen a su acceso 3.600.000 hectáreas, esto es un promedio de 545,5 hectáreas por unidad, sin dejar de señalar la existencia de importantes latifundios.

Se trata de revertir una tendencia marcada, en un lado, por los procesos de reconcentración, vía una sola propiedad, o formas de multipropiedad; y por otro lado, una agudización del minifundio, o la fragmentación de la unidad productiva campesina, como efecto de procesos de desestructuración campesina.

Esta reversión solo será posible si se construye una firme política estatal, en asocio bajo formatos de co-gestión, o co-gobernanza, con las principales organizaciones campesinas e indígenas, históricamente estructuradas, y capaces de tejer alianzas con los sectores urbanos concientes.

Al arrancar el 2010 lo que tenemos a la vista es lo siguiente: el diseño de las líneas generales de una política redistributiva (el mencionado “Plan Tierras”); la voluntad política de un sector del gobierno, con el ministro Ramón Espinel a la cabeza; y los primeros avances de una concertación con varias organizaciones campesinas e indígenas (en lo que se ha denominado “Consejo de Veeduría Campesina”).

¿Cuáles son las posibilidades de que avancen o no estos diseños de nueva política pública sobre la tierra?

Para algunos sectores la respuesta sería negativa, según la cual el Gobierno de Rafael Correa es una versión remozada neoliberal; sus alianzas son con los grandes sectores empresariales; no hay espacio real para una reforma agraria. Para otros sectores, la respuesta es relativamente positiva: todavía es posible jalonar algunos procesos de reforma económica y social, y uno de ellos se encuentra en el espacio rural, agrario, campesino, indígena, con toda esta gama de actores, siempre que se reivindique una perspectiva integral de soberanía alimentaria, buen vivir y desarrollo solidario y sustentable.

## ¿Modernización capitalista o reforma social profunda?

La nueva política pública sobre la tierra es un espacio en disputa, donde ingresa no solo el ámbito de los niveles gubernamentales, sino también la definición y acción de los movimientos campesinos e indígenas históricamente constituidos. Espacio de disputa que está marcado por la contradicción entre un proceso de modernización capitalista y la recuperación de los roles de control del Estado sobre el mercado, y un proceso constituyente de reforma social profunda, al que están adheridas organizaciones populares.

En el ámbito agrario, una propuesta de estricta modernización, donde el énfasis está colocado en el aspecto de la productividad y eficiencia de las unidades productivas, entra en tensión con una propuesta de reforma profunda, donde el énfasis está colocado en la redistribución de los recursos naturales y la equidad en el acceso a las cadenas de comercialización y financiera.

Para los partidarios de una modernización resulta una amenaza una reforma agraria, pues pone en riesgo las alianzas con los sectores empresariales que son vistos como los motores del desarrollo; a su vez para los partidarios de una reforma agraria, resulta indispensable colocar al centro una estrategia de equidad y superar la lógica de la rentabilidad del capital privado.

La crisis internacional obliga a considerar en el debate y la disputa de las políticas, el asunto ecológico, la preservación de ecosistemas, el enfrentamiento al cambio climático y la necesidad de revertir el viejo modelo productivo de agroquímicos y monocultivos.

Al debate sobre la equidad se añade ahora con fuerza el debate sobre la sustentabilidad. La

1 Plan Nacional del Buen Vivir, en [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

reforma tiene que ser profunda en lo social y en el modelo productivo.

---

### Aportes para nueva política de tierras

---

En el marco del proceso constituyente varios movimientos sociales, redes de sociedad civil e iniciativas desde la academia, han presentado propuestas sobre nueva política de la tierra y procesos de redistribución de la misma, entre ellos las organizaciones Ecuarunari y Fenocin, y espacios como la Mesa Agraria y el Colectivo Agrario. Aquellos aportes se han venido trabajando desde el campo de la investigación sobre la problemática agraria del Ecuador<sup>2</sup>, referidos a las vías de intervención en una propuesta de redistribución, criterios para establecer sectores sociales beneficiarios y una nueva institucionalidad para la tierra.

Para identificar los mecanismos de afectación a la tenencia de la tierra y las vías para impulsar procesos de redistribución y control sobre la concentración (Laforge: 2008)<sup>3</sup> se propone siete vías de intervención: i) redistribución de tierras estatales; ii) expropiación a latifundios y predios de alta concentración, por el mecanismo de incumplimiento de la función social y ambiental; iii) regulaciones tributarias que penalicen la concentración de la tierra; iv) regulaciones estatales a las transacciones de tierra; v) mecanismos de alquiler de la tierra garantizados a largo plazo; vi) consolidación parcelaria y tamaños mínimos de viabilidad económica; vii) fondo de tierras y apoyos estatales a su compra.

A la par se proponen criterios para definir los beneficiarios sociales de estos procesos de redistribución: i) agricultores sin tierra o poca tierra; ii) requisito de asociatividad, con preferencia a aquellas con trayectoria; iii) familias jóvenes y jefas de hogar; iv) cumplimiento de la función social y ambiental mediante un plan de producción; v) controles sociales y gubernamentales sobre las transacciones comerciales de tierras. Es importante arribar a un acuerdo social al respecto para establecer un tamaño mínimo de viabilidad definido localmente.

También son importantes las propuestas (Zapatta: 2009)<sup>4</sup> sobre la regulación de la propiedad agraria y nueva institucionalidad de la misma. Respecto de la regulación de la propiedad agraria se plantea: i) reconocimiento de la tierra como

patrimonio especial; ii) racionalización de la propiedad agraria; iii) reconocimiento y tutela a la propiedad comunal; iv) sanción a las prácticas intimidatorias y especulativas para concentrar la tierra; v) uso y aprovechamiento preservando ecosistemas y recursos hídricos.

Respecto de la estructura institucional para la regulación estatal de la propiedad agraria, se propone la creación de: i) un instituto nacional de tierras; ii) la procuraduría de derechos agrarios, adjunta al Consejo de Participación Ciudadana; iii) comisiones zonales de tierra.

El debate sobre los contenidos de las nuevas políticas sobre la tierra empieza a cobrar protagonismo, está abierta una perspectiva que concita el interés en ciertos espacios gubernamentales, en los movimientos campesinos e indígenas, se generan diversas propuestas desde ciertos espacios de expertos y académicos.

La situación heredada de los patrones de acumulación agroexportadora son inviables para un escenario de reconstrucción de mercados nacionales y regionales, e indeseables para una estrategia de industrialización con énfasis en biotecnología, vulnerables políticamente a condición de que las organizaciones campesinas e indígenas consoliden un frente y elaboren una propuesta común por una nueva reforma agraria, ahora articulada a una estrategia de soberanía alimentaria y economía social solidaria. 

---

### Bibliografía

---

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política del Ecuador*. 2008 [www.asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec)

Brassel, Herrera, Laforge (edit). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Ed. SIPAE. Ecuador. 2008.

Bretón Víctor. "Glocalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?" En: *Revista Iconos No. 24*. FLACSO. Ecuador. 2006.

Colectivo Agrario. *Soberanía Alimentaria: propuestas de legislación*. Ecuador. 2009.

Foro Mundial sobre Reforma Agraria. *Los nuevos desafíos para la gestión del espacio y el acceso a los recursos naturales*. 2004. [www.fmra.org](http://www.fmra.org)

Herrera Stalin. *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes campesinos e indígenas*. Edic. SIPAE. 2007.

---

2 Ver: [www.sipae.com/libro\\_reforma\\_agraria\\_en\\_el\\_ecuador.html](http://www.sipae.com/libro_reforma_agraria_en_el_ecuador.html)

3 Laforge Michel "Como las agriculturas campesinas intentan asegurar su acceso a la tierra". En: *¿Reforma Agraria en el Ecuador?* Ed. SIPAE, Ecuador, 2008.

4 SIPAE. "Tierra: regulación de la propiedad agraria". En: *Soberanía Alimentaria, propuestas de legislación*. Colectivo Agrario, 2009.